

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 29. novembril 2007¹

1. Euroopa Kohtu menetluses olev kohtuasi sai alguse kahest apellatsioonkaebusest, mille esitasid vastavalt Rootsi Kuningriik ja Maurizio Turco Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 23. novembri 2004. aasta otsuse Turco vs. nõukogu (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus”)² vastu, millega nimetatud kohus jättis rahuldamata M. Turco hagi, milles ta palus tühistada Euroopa Liidu nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsuse, millega talle keelati juurdepääs nõukogu õigustalituse arvamusele direktiivi ettepaneku kohta.

2. Hagejad paluvad käesoleva apellatsioonkaebuse põhjenduseks esitatud väidetes Euroopa Kohtul otsustada määruse (EÜ) nr 1049/2001³ artikli 4 lõike 2 teises taandes õigusnõustamise kaitseks ette nähtud konfidentsiaalsuse ulatuse ja kohaldamise üle.

1 – Algkeel: prantsuse.

2 – Kohtuasi T-84/03, EKL 2004, lk II-4061.

3 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

I. Apellatsioonkaebuse raamistik

A. Kohaldatavad õigusaktid

3. EÜ artikli 255 lõiked 1 ja 2 näevad ette:

„1. Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele põhimõtete ning tingimuste alusel, mis määratletakse kooskõlas lõigetega 2 ja 3.

2. Nõukogu määrab vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele kahe aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist kindlaks dokumentidele ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest.”

4. Nõukogu võttis EÜ artikli 255 lõike 2 alusel vastu määruse nr 1049/2001. Kõnesoleva määruse kolmas, neljas, kuues ja üheteistkümnes põhjendus on sõnastatud järgmiselt:

„(3) [...] Käesolev määrus konsolideerib algatused, mida institutsioonid on juba teinud, et muuta otsustamisprotsess läbipaistvamaks.

(4) Käesoleva määruse eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus juurde pääseda dokumentidele ning sätestada sellise juurdepääsu üldpõhimõtted ja piirangud vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 255 lõikele 2.

[...]

(6) Tuleks tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana, sealhulgas delegeeritud volituste alusel, säilitades samal ajal institutsioonide otsustamisprotsessi tõhususe. Sellised dokumendid tuleks võimalikult laiaulatuslikult teha vahetult kättesaadavaks.

[...]

(11) Põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad. Tuleks siiski teha erandeid, et kaitsta teatavaid üldisi ja erahuve. Institutsioonidel peaks olema õigus kaitsta vajaduse korral oma sise- või nõupidamisi ja arutelusid, et tagada võime täita oma ülesandeid. [...]”

5. Määruse nr 1049/2001 artikli 1 punkt a sedastab, et selle eesmärk on „määrata kindlaks põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud, mis reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklis 255 ettenähtud juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni [...] dokumentidele, nõnda et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs”.

6. Nimetatud määruse artikli 2 lõige 1 annab kõigile liidu kodanikele ning kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, õiguse tutvuda nõukogu dokumentidega, „arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid”.

7. Selle määruse artikkel 4 pealkirjaga „Erandid” sätestab:

„[...]”

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[...]

[...]

– kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

[...]

7. Lõigetes 1–3 sätestatud erandeid kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. Erandeid võib kohaldada maksimaalselt 30 aasta jooksul. [...].”

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

B. *Asjaolud*

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi

8. M. Turco taotles 22. oktoobril 2002 nõukogult võimalust tutvuda 14. ja 15. oktoobril 2002. aastal Luxembourgis toimunud justiits- ja siseasjade nõukogu istungi päevakorras olnud dokumentidega, mille hulgas oli õigustalituse arvamus 9077/02 nõukogu direktiivi ettepaneku kohta, milles nähti ette miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks liikmesriikides.

9. Nõukogu keeldus 5. novembril 2002 määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 alusel võimaldamast talle juurdepääsu kõnesolevale arvamusele põhjusel, et „arvestades selle sisu, võiks kõnealuse dokumendi avalikustamine kahjustada nõukogu ametkondlike õiguslike arvamuste kaitset”, ja „kuna puuduvad põhjendused, et dokumendi avalikustamine teenib teatud ülekaalukaid üldisi huve, otsustas peasekretariaat pärast erinevate huvide kaalumist, et huvi kaitsta ametkondlike õigusarvamusi tuleb eelistada üldistele huvidele”.

10. M. Turco esitas 22. novembril 2002 kordustaotluse, väites, et nõukogu on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 sätestatud institutsioonide dokumentidega tutvumise õigusest tehtud erandeid vääralt kohaldanud, ja osutades, et demokraatia ja kodanike õigusloomes osalemise põhimõtte on ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab nõukogu õigustalituse arvamuse avalikustamist.

11. Nõukogu nõustus 19. detsembri 2002. aasta otsusega avalikustama selle arvamuse sissejuhatava lõigu, milles on märgitud, et arvamus sisaldab nõukogu õigustalituse nõuannet küsimuses, milline on ühenduse pädevus kolmandate riikide kodanike tööturule juurdepääsu valdkonnas. Ülejäänud osas keeldus ta aga oma seisukohta muutmast. Ta põhjendas dokumendiga tutvumise keelu kinnitamist kaalutlustega, et tema õigustalituste sõltumatud arvamused väärivad erilist kaitset, sest need on olulised töövahendid, mille abil saab kindlaks teha nõukogu toimingu vastavuse ühenduse õigusele ja arendada

arutelu kõnealuse asja õiguslike aspektide üle; et peale selle võiks nende dokumentide avalikustamine tekitada ebakindlust pärast arvamuse andmist vastuvõetud õigusaktide õiguspärasuse suhtes, mis võib nõrgendada neile omistatud õiguspärasuse eeldust ja seeläbi ohustada õiguskindlust ja ühenduse õiguskorra stabiilsust. Mis puutub M. Turco nimetatud ülekaalukasse üldisesse huvisse, siis nõukogu leiab, et niisugune ülekaalukas üldine huvi ei ole tekkinud üksnes asjaolust, et dokumentide avalikustamine, mis sisaldavad seadusandliku algatuse arutelul tõusetunud õiguslike küsimusi käsitlevat õigustalituse arvamust, teeniks üldist huvi institutsiooni otsustamisprotsessi läbipaistvuse ja avalikkuse suurendamisega; sama võiks öelda kõikide nõukogu õigustalituse kirjalike arvamuste või sarnaste dokumentide kohta – siis ei oleks nõukogul praktiliselt võimalik keelata määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 alusel neile juurdepääsu ja seega kaotaks see säte oma kasuliku mõju.

12. M. Turco esitas nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsuse tühistamiseks hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 28. veebruaril 2003.

C. Vaidlustatud kohtuotsus

13. Oma tühistamisnõuete põhjenduseks esitas hageja üheainsa väite, mis tuleneb

määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 rikkumisest ja mida ta põhjendas kolme argumendiga.

14. Esimese võimalusena väitis ta, et on eksitud õigusliku alusega, kuna õigusaktide ettepanekute uurimisega seonduv õigusnõustamine kuulub kõnesoleva määruse artikli 4 lõikes 3 sätestatud erandi alla ja mitte artikli 4 lõikes 2 ette nähtud erandi alla, mis hõlmab tema arvates vaid kohtumenetlusega seonduvat õigusnõustamist. Selline hageja antud tõlgendus ei veennud Esimese Astme Kohut, kes otsustas, et see ei sobi kokku teksti sõnastusega, mis ei sisalda niisugust piirangut ja et see kaotaks määruses nr 1049/2001 ette nähtud erandite hulgas nimetatud õigusnõustamise kasuliku mõju, kusjuures ühenduse seadusandja on kõnesoleva määruse artikli 4 lõikes 2 soovinud sätestada õigusnõustamise kohta erandi, mis erineb kohtumenetlustega seonduvast. Nimelt kuuluvad nõukogu õigustalituse poolt kohtumenetlustega seoses koostatud arvamused juba kohtumenetluse kaitsega seonduva erandi alla. Järelikult on Esimese Astme Kohus arvamusel, et nõukogu võis õigusega tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud õigusnõustamisega seonduvale erandile, et kindlaks määrata, kas ta lubab hagejal tutvuda oma õigustalituse kõnesoleva arvamusega.

15. Teise võimalusena väitis hageja, et nõukogu on nimetatud artikli 4 lõiget 2

vääralt kohaldanud, kuna ta leidis ekslikult, et kõik tema õigustalituse arvamused väärivad selle sättega tagatud õigusnõustamise konfidentsiaalsuse kaitset, kuigi ta ei või toimida dokumentide kategooriatesse jaotamise alusel, vaid võib erandi kohaldamise üle otsustada ainult juhtumipõhiselt, olles konkreetselt uurinud iga õiguslikku arvamust. Ta ei nõustunud ka, et õiguslik aramus vajab kaitset, nagu nõukogu määras kindlaks vaidlustatud otsuses. Esimesele punktile vastates tunnistas Esimese Astme Kohus, et üksnes asjaolu, et kõnesolev dokument on õiguslik aramus, ei õigusta dokumendile juurdepääsu keelamist, sest nõukogu on kohustatud igal üksikjuhul hindama, kas dokumendid, mille avalikustamist taotletakse, kuuluvad tõepoolest määruses nr 1049/2001 loetletud erandite alla. Peale selle leiab Esimese Astme Kohus, et nõukogu põhjendus kõnesoleva õigusliku arvamuse terviklikust avalikustamisest keeldumiseks näib puudutavat kõiki tema õigustalituse arvamusi õigusaktide kohta ja mitte konkreetselt kõnesolevat õiguslikku arvamust. Ta ei nõustu siiski hageja argumentidega kahel põhjusel: põhjenduse üldine iseloom on õigustatud asjaoluga, et asjaomase õigusliku arvamuse sisuga seotud täiendava teabe esitamine muudaks erandi kohaldamise tarbetuks; asjaolust, et nõukogu soostus lõpuks avalikustama arvamuse sissejuhatava lõigu, ilmneb, et ta uuris selle sisu enne teabenõude üle otsustamist. Mis puutub sellesse, et vaidlustatakse nõukogu väidetav vajadus kaitsta kõnealust õiguslikku arvamust, siis lükkab Esimese Astme Kohus etteheite kaalutlusvea kohta tagasi põhjusel, et asjaomase õigusliku arvamuse avalikustamise tulemusena oleks avalikustatud nõukogu sisemised arutelud arvamuses käsitletud õigusakti seaduslikkuse küsimuses, mis võiks „nende dokumentide olemust arvestades” tekitada kahtlusi asjaomase õigusakti seaduslikkuses, – ning teiselt poolt ohustaks see nõukogu õigustalituse arvamuste sõltumatust.

16. Viimaseks heidab hageja nõukogule ette, et ta ei kontrollinud, kas on olemas ülekaalukas üldine huvi, eelkõige otsustusprotsessi läbipaistvuse ja avalikkuse ning demokraatia põhimõtetega seotud huvi, mis õigustaks avalikkuse juurdepääsu õigusaktide ettepanekutega seonduvatele õiguslikele arvamustele. Ka sellega seoses ei nõustunud Esimese Astme Kohus väitega, et tehti kaalutusviga, tuues kaks põhjendust. Läbipaistvuse, avalikkuse ja demokraatia põhimõtted on määruse nr 1049/2001 kõikide sätete aluseks, nii et kõnesoleva määruse artikli 4 lõikes 2 osutatud ülekaalukas üldine huvi peab nendest põhimõtteliselt erineva või vähemalt on taotleja kohustatud tõendama – mida viimane antud juhul ei teinud –, et konkreetse juhu erilistel asjaoludel on nende põhimõtete kohaldamine niivõrd oluline, et see kaalub üles taotletava dokumendi kaitse vajaduse. Peale selle on taotleja, kes kavatseb tugineda ülekaalukale üldisele huvile, mis õigustaks õigusliku arvamuse avaldamist, kohustatud selle oma taotluses esitama, et institutsioon saaks väljendada küsimuses oma seisukoha, kuigi viimane võib sellise ülekaaluka üldise huvi ise kindlaks teha.

17. Kuna ükski hageja esitatud argument ei olnud Esimese Astme Kohtu silmis vastu võetav, jättis kohus nõukogu õigustalituse arvamusega tutvumisest keeldumise vastu esitatud tühistamishagi 23. novembri 2004. aasta kohtuotsusega rahuldamata.

II. Apellatsioonkaebuse õiguslik analüüs

18. Selle Esimese Astme Kohtu otsuse kaebasidki Rootsi Kuningriik ja M. Turco edasi Euroopa Kohtusse. Oma hagide põhjenduseks esitavad apellandid väited, milles nad sisuliselt ja põhiosas vaidlustavad Esimese Astme Kohtu arutluskäigu, millega see lükkas tagasi esimeses astmes esitatud argumendid. M. Turco väidab esiteks, et Esimese Astme Kohus tõlgendas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet vääralt, kui ta leidis ekslikult, et õigusaktide ettepanekute seoses toimuv õigusnõustamine kuulub kõnesoleva sätte kohaldamisalasse, kuigi selliste arvamuste suhtes võib kohaldada ainult kõnesoleva määruse artikli 4 lõiget 3. Teiseks väidavad M. Turco ja Rootsi valitsus, et Esimese Astme Kohus kohaldas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teist taanet vääralt, kui ta otsustas, et nõukogu õigustalituse õiguslikud arvamused õigusaktide ettepanekute kohta kuuluvad olemuslikult selles sättes õigusnõustamise kohta ette nähtud erandi alla. Kolmandaks heidavad apellandid Esimese Astme Kohtule ette, et kohus on ebatäpselt tõlgendanud ja vääralt kohaldanud ülekaalukat üldist huvi, mis õigustab põhimõtteliselt õigusnõustamise puhul ette nähtud konfidentsiaalsuse erandi alla kuuluva dokumendi avalikustamist.

19. Enne nende väidete üksikasjalikku käsitlemist pean ma lühidalt ümber lükkama M. Turco kaks viimast väidet. M. Turco heidab Esimese Astme Kohtule esiteks ette sisuliselt seda, et kohus on eiranud ühenduses kehtivat õigusriigi põhimõtet. Tunnistades,

et õigusliku arvamusega tutvumist võib keelata põhjusel, et selle avalikustamine võib tekitada kahtlusi arvamuses käsitletud õigusakti seaduslikkuses,⁴ eelistab Esimese Astme Kohus tema arvates õigusvastastel aktidel põhineva stabiilse õiguskorra väljavaadet. Selle argumendiga ei saa ilmselgelt nõustuda. Esimese Astme Kohus pidas hageja vaidlustatud väidetes silmas nimelt riski, et nõukogu õigustalituse subjektiivne arvamus õigusakti õiguspärasuse kohta võib viia avalikustamise korral ennatlike kohtuvaidlusteni. Seevastu ei otsusta kõnesolev arvamus mingil määral selle üle, kas käsitletav õigusakt on õigusega kooskõlas. Õigustalituse roll piirdub nõukogu abistamisega akti õiguspärasuse eelhindamisel, kuid ta ei otsusta selle institutsiooni poolt vastu võetavate aktide õiguspärasuse üle, sest niisugust õiguslikult lõplikku otsust on volitatud tegema ainult Euroopa Kohus. Sellepärast ongi nõukogul täielik õigus oma õigustalituse vastuarvamusest kõrvale kalduda, mida oleks poliitiliselt raskem teha siis, kui arvamus oleks avalikustatud. Paradoxaalselt võib aga – nagu nõukogu õigesti märgib – tema arvamustele tehtav reklaam ohustada õigustalituse sõltumatust ja ausust arvamuse avaldamisel ning seetõttu ei pruugi see olla institutsioonile kasulik akti õiguspärasuse hindamisel *a priori*.

20. M. Turco heidab Esimese Astme Kohtule ette ka ebapiisavat põhjendamist, kuna viimane ei vastanud tema arvates mõnede tema argumentidele nõukogu õigustalituse sõltumatuse kohta. Ent õigusnõustamise suhtes kehtestatud erandi kohaldatavuse üle

otsustamiseks ei pidanud Esimese Astme Kohus avaldama seisukohta nimetatud õigustalituse või selle liikmete sõltumatuse kohta, vaid selle kohta, mil määral võib tema õigusliku arvamuse avalikustamine mõjutada õigustalituse sõltumatust, see tähendab nõutavat ausust õigusnõustamisel. Esimese Astme Kohus esitas oma seisukoha, leides, et „õigustalituse arvamuste sõltumatust“ võib õigustada avalikustamisest keeldumist.⁵ Kohtule ei saa õigustatult ette heita, et ta ei arutanud sellisele otsusele jõudmisel hageja väidet, mille kohaselt aitab õigustalituse arvamuste avalikustamine kaitsta nõukogu õigustalitust väljastpoolt tulenevate ebaseaduslike mõjude eest, sest – nagu Esimese Astme Kohus õigesti rõhutas – ei olnud hageja selle põhjenduseks esitanud ühtegi selgitust.⁶ Tuletan siinkohal meelde, et „Esimese Astme Kohtu kohustust oma otsuseid põhjendada ei saa tõlgendada nii, et ta peab vastama üksikasjalikult igale hageja esitatud argumendile, eriti kui argumendid ei ole piisavalt selged ja täpsed”.⁷

21. Tulen nüüd tagasi hagejate põhjarvamentide juurde. Apellatsioonkaebuse põhjendatuse kontrollimise selguse mõttes jagan ma analüüsi kahte etappi selle asemel, et käsitleda iga väidet eraldi. Kõigepealt uurin, kas nõukogu õigustalituse õiguslikud arvamused õigusaktide ettepanekute kohta kuuluvad pigem määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes või selle määruse artikli 4 lõikes 3 sätestatud erandi

5 – Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 79.

6 – *Ibidem*.

7 – 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-197/99 P: Belgia vs. komisjon (EKL 2003, lk I-8461, punkt 81) ja 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-404/04 P: Technische Glaswerke Ilmenau vs. komisjon (EKL 2005, lk I-3539, punkt 90).

4 – Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 78.

alla. Seejärel arutan, kuidas tuleb kohaldada artikli 4 lõike 2 teist taanet.

(üksnes) kohtumenetluse raames koostatud õigusnõustamise kaitsena.

A. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande kohaldamisala

22. Kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes dokumentidega tutvumise õigusest õigusnõustamise suhtes ette nähtud erand hõlmab ainult kohtumenetluse raames toimuvat õigusnõustamist? Selline on M. Turco arvamus. Ühtlasi pani Esimese Astme Kohus tema arvates toime õigusnormi rikkumise, kui ta pidas õiguspäraseks, et nõukogu keelas tal nimetatud sätte alusel tutvuda nõukogu õigustalituse koostatud õigusliku arvamusega varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks liikmesriikides ette nähtud miinimumnõudeid käsitleva direktiivi ettepaneku kohta. Tema arvates võib õigusaktide ettepanekute kohta koostatud nõukogu õigustalituse õiguslike arvamuste avalikustamisest keelduda ainult määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 põhjal.

23. See argument osutub kontrollimisel väheveenvaks. Olen nõus Esimese Astme Kohtuga, kes leiab, et nii määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 sõnastus, kus nimetatakse õigusnõustamist selles sättes, kui ka nimetatud sätte kasulik mõju räägivad selle kasuks, et seda erandit ei tule vaadelda

24. Kõigepealt keeleline tõlgendamine. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande tekstis nimetatakse „õigusnõustamise” kaitset üldiselt. Selle sõnastuses ei märgita, et mõeldud on ainult kohtumenetlusega seonduvat õigusnõustamist, nagu seda osutaks näiteks selline sõnastus nagu „kohtumenetlused ja eelkõige õigusnõustamine” või „õigusnõustamine kohtumenetluse raames”. Järelikult, kui seadusandja ei erista, ei saa eristada. Mõistagi nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et erandeid üldsuse võimalikult laialt juurdepääsust institutsioonide dokumentidele tuleb tõlgendada ja kohaldada kitsalt.⁸ M. Turco järeldab sellest, et juurdepääsu institutsioonide õigustalituste poolt õigusaktide ettepanekute kohta koostatud õiguslikule arvamusele võib keelata vaid määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 kõige kitsama erandi alusel. Erand on kohaldatav vaid juhul, „kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve”, samas kui artikli 4 lõike 2 sõnastuse järgi keelatakse juurdepääs dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks „õigusnõustamist, [...] välja arvatud juhul, kui [kõnealuse dokumendi] avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve”. Apellant põhjendab sellist järeldust ka teleoloogiliste kaalutlustega, mis seonduvad kõnealuse määruse kuuenda põhjendusega, mille kohaselt „tuleks tagada ulatuslikum

8 – Hiljutiste meenutamiseks vt 1. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-266/05 P: Sison vs. nõukogu (EKL 2007, lk I-1233, punkt 63); Esimese Astme Kohtu 12. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-36/04: API vs. komisjon (EKL 2007, lk II-3201, punkt 53).

juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana”. Kuid erandite kitsalt tõlgendamise ja dokumentidega tutvumise õiguse laialt tõlgendamise põhimõtteid kohaldatakse vaid juhul, kui on vaja tõlgendada. *In claris non fit interpretatio* (selgelt kirjasolevat ei ole vaja tõlgendada).⁹ Nagu Esimese Astme Kohus õigesti rõhutas,⁹ ei valmista mõiste „õigusnõustamine” tõlgendamine mingeid raskusi.

25. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teksti põhjal järeldatut kinnitavad ka selles sättes nimetatud õigusnõustamise vallas aja jooksul omandatud kogemused. Õigusaktide tekstid, milles sätestati enne määrust nr 1049/2001 dokumentidega tutvumise õigus, nägid konfidentsiaalsuse sõnaselgelt ette vaid kohtumenetluse kaitseks ja mitte institutsioonide õiguslike arvamuste kaitseks.¹⁰ Seetõttu soovis ühenduse seadusandja sätestada määruses nr 1049/2001 lisaks kohtumenetlusele erandi ka õigusnõustamise kohta.

26. Kui tahetakse, et õigusnõustamise sõnaselgelt nimetamine avaldaks kasulikku mõju, tuleb nõustuda, et selle all ei mõelda üksnes kohtumenetluse raames koostatud õiguslike arvamusi, pigem vastupidi. Määrusele nr 1049/2001 eelnevas dokumentidega tutvumise õiguse normatiivses kontekstis on Esimese Astme Kohus nimelt otsustanud, et kohtumenetluste kaitse ei hõlma „mitte ainult kostja vastust ja muid esitatud dokumente ning käimasoleva kohtuasja menetlemisega seotud sisedokumente, vaid ka kohtuasja käsitlevat kirjavahetust asjaomase peadirektoraadi ja õigustalituse või advokaadibüroo vahel”.¹¹ Põhimõtteliselt ei ole aga põhjust mõiste „kohtumenetlus” sellisest määratlusest kõrvale kalduda ka uue õigusakti, nagu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande mõttes –, peab samas sättes õigusnõustamise kohta sätestatud erand olema tingimata erineva ulatusega ja hõlmama institutsioonide õigustalituste poolt õigusaktide kohtumenetluse mõistele antud määratluses.

27. Järelikult, nagu Esimese Astme Kohus õigesti märkis¹³ – lähtudes sellest, et kohtumenetluse raames koostatud õiguslikud arvamused on juba hõlmatud kohtumenetluse kaitse kohta käiva erandiga määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande mõttes –, peab samas sättes õigusnõustamise kohta sätestatud erand olema tingimata erineva ulatusega ja hõlmama institutsioonide õigustalituste poolt õigusaktide

9 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 61.

10 – Vt nõukogu ja komisjoni dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlev 6. detsembri 1993. aasta asjaajamiskord nr 93/730/EÜ, EÜT L 340, lk 41; nõukogu 20. detsembri 1993. aasta otsus 93/731/EÜ (EÜT L 340, lk 43); komisjoni 8. veebruari 1994. aasta otsus 94/90/ESTÜ, EÜ, Euratom (EÜT L 46, lk 58); Euroopa Parlamendi 10. juuli 1997. aasta otsus 97/632/EÜ, ESTÜ, Euratom (EÜT L 263, lk 27).

11 – Esimese Astme Kohtu 7. detsembri 1999. aasta otsus kohtuasjas T-92/98: Interporc vs. komisjon (EKL 1999, lk II-3521, punkt 41).

12 – Esimese Astme Kohus on pealegi sõnaselgelt nii otsustanud: vt Esimese Astme Kohtu 6. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-391/03 ja T-70/04: Franchet ja Byk vs. komisjon (EKL 2006, lk II-2023, punkt 89); eespool viidatud kohtuotsus API vs. komisjon, punkt 60.

13 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 65.

ettepanekute kohta koostatud õiguslikke arvamusi.

stabiilsuse” ja „kohtumenetluste” kohta.¹⁶ Esimene sõnastati seejärel ümber nii, et see hõlmaks „institutsioonide õigust küsida oma õigustalitlustelt arvamust”,¹⁷ ja selle sõnastust lühendati ja täpsustati pärast õigusloomealast arutelu lõpuks sellisele kujule, nagu see on määruses nr 1049/2001.¹⁸

28. M. Turco väidab aga, et „õigusnõustamist” on määruses nr 1049/2001 nimetatud ainult selleks, et sõnaselgelt täpsustada kohtumenetluse kaitse kohta sätestatud erandi ulatust, nagu see tuleneb kohtuotsusest *Interporc vs. komisjon*. Ent kui see nii oleks, kasutanuks kõnealuse määruse autorid kahtlemata teistsugust sõnastust, nagu ma eespool märkisin – „kohtumenetlused ja eelkõige õigusnõustamine”. Pealegi lükkavad selle kinnituse ümber määrust nr 1049/2001 ettevalmistavad tööd. Nendest tuleneb selgesti, et määruses ei kavatsetud mingil määral seostada „kohtumenetlusi” ja „õigusnõustamist”, vaid et viimane lisati selleks, et sätestada õigusaktides kohtulik lahendus,¹⁴ millega lisati – institutsioonide õigustalituste poolt õigusaktide ettepanekute kohta koostatud arvamuste konfidentsiaalsuse kaitseks – tol ajal kehtivates dokumentidega tutvumise õigust reguleerivates õigusaktides sõnaselgelt osutatud üldise huvi kategooriatesse „ühenduse korra stabiilsuse” ja „institutsioonide sujuva toimimise” kategooriad.¹⁵ Nagu nõukogu meenutas, nägi komisjoni määruse esialgne ettepanek tõepoolest ette kaks iseseisvat erandit „ühenduse õiguskorra

B. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande kohaldamine

29. Kui oletada, et artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud konfidentsiaalsuse erand hõlmab institutsioonide õigustalituste õiguslikke arvamusi õigusaktide ettepanekute kohta, heidavad apellandid Esimese Astme Kohtule ette, et kohus kohaldas seda erandit liiga laialt – mis on vastuolus institutsioonide dokumentidele võimalikult ulatusliku juurdepääsu põhimõttega –, otsustades kõigepealt, et kõik õiguslikud arvamused on olemuselt selle erandiga kaitstud, ja piirates seejärel nimetatud olemuse ulatust ülemääraselt erandiga, mis on seotud ülekaaluka üldise huviga, mis võib sellegipoolest õigustada

14 – Vt Esimese Astme Kohtu presidendi 3. märtsi 1998. aasta määrus kohtuasjas T-610/97 R: *Carlsen jt vs. nõukogu* (EKL 1998, lk II-485).

15 – Õigusteoorias ei ole selles suhtes muide eksitud, nähes siin kohtuotsuse *Carlsen* kordamist: vt eelkõige *De Leeuw, M. E.*, „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *ELR*, kd 28 (2003), nr 3, lk 324, 334; *Peers, S.*, „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *YEL* 2002, lk 385, 400.

16 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. detsembri 2000. aasta määruse ettepanek 2000/C 177 E/10 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2000, C 177 E, lk 70).

17 – 2000. aasta detsembris Prantsuse eesistumise koostatud kompromissettepanek (dok 14938/00, 22. detsember 2000).

18 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse muudetud ettepanek üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (KOM (2001) 299 (lõplik), EÜT 2001, C 240 E, lk 165).

taotletava õigusliku arvamuse avalikustamist. Uurin neid kahte punkti järgemööda.

arusaamisel õigusnõustamise suhtes ette nähtud erandist.

30. See on üsna keeruline. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teine taane kuulub tekstide hulka, mille kohaldamine võib näida võimatu ülesandena. Seadusandja on püüdnud panna samasse normatiivruumi kokku kaks täiesti vastupidist ja raskesti ühitatavat ettekirjutust, mis meenutab seda, mida Elisabeth Taylor ütles Paul Newmanile Tennessee Williamsi näidendi järgi tehtud filmis „Kass kuumal plekk-katusel”: „Ma ei ela sinuga. Me oleme ühes puuris, see on kõik”. Euroopa Kohus ei saa teha enam kui püüda muuta selles normatiivses „puuris” kooskõpsusteerimine võimalikult vähe ebamugavaks.

1. Õigusnõustamise kohta ette nähtud konfidentsiaalsuse erandi juhtumipõhine kohaldamine

31. Mõlemad apellandid on seisukohal, et Esimese Astme Kohus eksis, leides, et õigusnõustamise puhul valitseb üldine konfidentsiaalsuse vajadus, mille tõttu viimaseid ei loeta dokumentidega tutvumise õiguse alla kuuluvate dokumendiliikide hulka. Nende arvates eiras Esimese Astme Kohus sellega individuaalse ja konkreetse hindamise nõuet, sest juurdepääsutaotluse võib rahuldamata jätta ainult iga taotletava dokumendi sisu arvestades. Selle etteheitega ei saa nõustuda, sest see põhineb osaliselt vaidlustatud kohtuotsuse ebatäpsel lugemisel ja osaliselt väär

a) Juhtumipõhise hindamise põhimõte

32. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib taotletud dokumentidele juurdepääsu keelata ainult pärast iga taotletud dokumendi individuaalset hindamist, et selle sisu põhjal kindlaks määrata, kas dokumendi avaldamine kahjustab töepoolset konfidentsiaalsuse erandiga kaitstud üldisi huve. See konkreetse ja individuaalse hindamise nõue tuleneb esiteks dokumentidega tutvumise õigusest tehtavate erandite kitsalt tõlgendamise ja kohaldamise põhimõttest.¹⁹ Seda nõuab ka proportsionaalsuse põhimõte, mis kohustab institutsiooni kaaluma dokumendiga osaliselt tutvumise õigust, et avalikustada selles sisalduv teave, mis ei kuulu dokumentidega tutvumise õigusest tehtava erandi alla;²⁰ konfidentsiaalsust võib laiendada vaid üldise huvi kaitseks vajalikul määral, mis õigustab läbipaistvuse põhimõttest erandi tegemist. Need lahendused, mis olid kasutusel juba

19 – Vt eelkõige 11. jaanuari 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-174/98 P ja C-189/98 P: Madalmaad ja Van der Wal vs. komisjon (EKL 2000, lk I-1, punkt 27); Esimese Astme Kohtu 6. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas T-124/96: Interporc vs. komisjon (EKL 1998, lk II-231, punktid 49–52); 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas T-174/95: Svenska Journalistförbundet vs. nõukogu (EKL 1998, lk II-2289, punktid 110–112); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas T-204/99: Mattila vs. nõukogu ja komisjon (EKL 2001, lk II-2265, punkt 87) ja 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas T-211/00: Kuijer vs. nõukogu (EKL 2002, lk II-485, punktid 55 ja 56).

20 – Vt eelkõige 6. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-353/99 P: nõukogu vs. Hautala (EKL 2001, lk I-9565, punktid 26–30); Esimese Astme Kohtu 12. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-123/99: JT's Corporation vs. komisjon (EKL 2000, lk II-3269, punkt 44) ja eespool viidatud kohtuotsus Kuijer vs. nõukogu, punkt 57.

määrusele nr 1049/2001 eelnenud õiguses, kehtivad veelgi kindlamini selle määruse alusel, kuivõrd nimetatud määrus reguleerib sellise õiguse kasutamist, mis omandas Amsterdami lepingu abil EÜ artiklis 255 sätestamise kaudu põhiõiguse staatuse.²¹ Samuti ei ole üllatav, et kohtupraktikas kanti need üle määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse. Ühenduse kohus on sedastanud, et kuna see õigusakt annab üldsusele võimalikult suure õiguse tutvuda institutsioonide dokumentidega, tuleb nendes ette nähtud konfidentsiaalsuse erandeid tõlgendada ja kohaldada kitsalt.²² Sellest tuleneb, et dokumentidega tutvumise taotluse läbivaatusele neid dokumente vaja kõigepealt konkreetset hinnata, sest üksnes asjaolu, et dokument puudutab erandiga kaitsitud huve, ei õigusta erandi kohaldamist; ühtlasi on vaja, et taotluse saanud institutsioon oleks dokumendis sisalduva teabe põhjal eelnevalt hinnanud, kas juurdepääs dokumendile ohustab kaitsitud huvi konkreetset ja reaalselt ning kas kahjustamise oht on mõistlikult eeldatav ja mitte ainult oletuslik. Dokumente tuleb uurida iga taotletava dokumendi puhul eraldi, sest ainult selline uurimine võimaldab institutsioonil hinnata taotlejale osalise juurdepääsu andmise võimalust.²³

21 – Dokumentidele juurdepääsu õiguse „edendamise” kohta lubatagu mul viidata tõendusele, mille ma juba esitasin oma 18. juuli 2007. aasta ettepanekus kohtuasjas C-64/05 P: Rootsi vs. komisjon jt (punktid 37–40), Euroopa Kohtus alles arutamisel.

22 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *Sison vs. nõukogu*, punktid 61–63.

23 – Konkreetse ja individuaalse hindamise kohustuse meeldetuletuseks vt viimati eespool viidatud kohtuotsus *API vs. komisjon*, punktid 54–56; vt varasemad Esimese Astme Kohtu 13. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas T-2/03: *Verein für Konsumenteninformation vs. komisjon* (EKL 2005, lk II-1121, punktid 69–74); 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas T-237/02: *Technische Glaswerke Ilmenau vs. komisjon* (EKL 2006, lk II-5131, punktid 77–79) ja eespool viidatud kohtuotsus *Franchet ja Byk vs. komisjon*, punktid 105 ja 115–117.

33. Käesoleval juhul ei lubanud aga Esimese Astme Kohus nõukogul – nagu heidavad kohtule ette hagejad – hinnata taotletud dokumendi avaldamisega õigusnõustamise kaitsele tekitatavat ohtu abstraktselt ja üldiselt, vaid järgis eespool meenutatud põhimõtteid. Olles sõnaselgelt meenutanud, et nõukogu on kohustatud „igal üksikjuhul hindama, kas dokumendid, mille avalikustamist taotletakse, kuuluvad tõepoolest määruses nr 1049/2001 loetletud erandite alla”,²⁴ kontrollis ta, kas nimetatud institutsioon on seda kohustust korralikult täitnud.

34. Selleks veendus Esimese Astme Kohus kõigepealt, et taotletav dokument on tõepoolest õiguslik arvamus, ja täheldas, et see on „nõukogu õigustalituse arvamus, mis käsitleb nõukogu direktiivi ettepanekut, milles nähti ette miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks liikmesriikides”.²⁵ Kuid Esimese Astme Kohus ei piirdunud juhtumipõhise hindamise nõudega. Ta kontrollis veel, „kas nõukogu tegi käesolevas asjas kaalutusvea, [...] leides, et asjaomase õigusliku arvamus avalikustamine kahjustaks seda liiki dokumentidele pakutud kaitset”, sest „ainuüksi fakt, et asjaomane dokument on õiguslik arvamus, ei saa siiski õigustada kõnealuse erandi kohaldamist”.²⁶ Alles pärast seda, kui Esimese Astme Kohus oli tuvastanud, et nõukogu oli lõpuks avalikustanud kõnesoleva õigusliku arvamus sissehjuhatava löigu, lükkas ta tagasi etteheite, et nimetatud nõukogu ei olnud kontrollinud arvamus sisu vaidlusaluse juurdepääsutaotluse üle otsustamiseks.

24 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 69.

25 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 70.

26 – Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 71 ja 72.

35. Esimese Astme Kohtu toimimisviis tuleb õigeks tunnistada. Juurdepääsutaotlusele vastamist tuleb hinnata „dokumentides sisalduva konkreetse teabe alusel” ja mitte dokumendiliigi järgi. Seega ei ole dokument määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes õigusnõustamise jaoks tagatud konfidentsiaalsusega automaatselt kaitstud sellepärast, et see on nõukogu õigustalituse arvamus õigusakti ettepaneku kohta, ega sellepärast, et seda nimetatakse „õiguslikuks arvamuseks”. Peale dokumendi autori ja peale nimetuse tuleb kontrollida, kas see sisaldab tõepoolest õiguslikku arvamust. Kui see on tõepoolest nii, tuleb arvamuses eristada veel teavet, mis kajastab üldisi õiguslikke kaalutlusi, näidates ära selle eseme, ja teavet, mis väljendab tegelikult õigustalituse arvamust õigusakti ettepaneku õiguspärasuse kohta. Arvestades kohustust võimaldada osalist juurdepääsu, tuleb esimest tüüpi teave avalikustada, mida Esimese Astme Kohus kontrollis, märkides, et nõukogu oli lõpuks M. Turcole teatavaks teinud sissejuhatava lõigu, milles märgiti, et kõnesolev aramus sisaldab nõukogu õigustalituse nõuannet küsimuses, milline on ühenduse pädevus kolmandate riikide kodanike tööturule juurdepääsu valdkonnas.²⁷

36. Tõsi küll, läbi tuleb viia mitte üksnes konkreetne ja individuaalne hindamine, vaid selle kohustuse täitmisel tuleb ka keeldumisotsust põhjendada. Institutsiooni esitatud põhjendused juurdepääsu keelamise õigustamiseks ei saa seega põhimõtteliselt piirduda üldiste hinnangutega nende dokumentide laadi või liigi kohta, mille hulka taotletav dokument kuulub, vaid need peavad

põhinema dokumendis tegelikult sisalduval teabel.²⁸ Kohtupraktikast nähtub siiski, et dokumendiliigil põhinev üldine põhjendus on lubatav juhul, kui dokumendile juurdepääsu keelamise eriliste põhjuste märkimine osutub võimatuks ilma dokumendi sisu või selle põhielementi avaldamata ja seega kahjustaks huve, mida tuleb konfidentsiaalsuse erandiga kaitsta, kaotamata seejuures erandi põhieesmärki.²⁹ Sellepärast ei saa M. Turco õigustatult Esimese Astme Kohtule ette heita, et viimane ei nõudnud nõukogult taotletava dokumendi kohta spetsiifilist põhjendust. Esimese Astme Kohus tunnistas küll sõnaselgelt, et nõukogu esitatud põhjendused juurdepääsu keelamise õigustamiseks on kohaldatavad kõikide õigusaktide ettepanekuid käsitlevate nõukogu õiguslike arvamuste suhtes ja mitte spetsiaalselt kõnealuse arvamuse suhtes. Ta leidis siiski, et nõukogu põhjenduste üldine iseloom on õigustatud „asjaoluga, et asjaomase õigusliku arvamuse sisuga seotud täiendava teabe esitamine muudaks erandi kohaldamise tarbetuks”.³⁰

b) Juhtumipõhise hindamise piirid

37. Esimese Astme Kohtu toimimisviis on samuti hästi mõistetav. Antud juhul

28 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *JT's Corporation vs. komisjon*, punktid 46 ja 65; eespool viidatud kohtuotsus *Franchet ja Byk vs. komisjon*, punkt 130; eespool viidatud Esimese Astme Kohtu 14. detsembri 2006. aasta otsus *Technische Glaswerke Ilmenau vs. komisjon*, punktid 77 ja 80–83; eespool viidatud kohtuotsus *API vs. komisjon*, punktid 66–68.

29 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *Sison vs. nõukogu*, punkt 83; eespool viidatud kohtuotsus *API vs. komisjon*, punkt 67.

30 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 74.

27 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 75.

on nõukogu poolt juurdepääsu keelamisele antud põhjenduste üldisus seletatav ka seetõttu, et õiguslike arvamustega tutvumise taotluste konkreetse ja individuaalse hindamise nõue ei ole piiramatult. Kõik, mis väljendab taotletavas dokumendis õigustalituse arvamust õigusakti ettepaneku õiguspärasuse kohta, see tähendab kõiki, mis moodustab sõna otseses mõttes õigusliku arvamuse –, on põhimõtteliselt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taandega kaitstud. See säte ei hõlma muud kui õigusnõustamist, aga see hõlmab kõiki õiguslikke arvamusi. Juhtumipõhine hindamine on seega mõeldud üksnes selleks, et kindlaks määrata, mil määral kuulub taotletav dokument õigusnõustamise suhtes ette nähtud konfidentsiaalsuse erandi kohaldamisalasse, see tähendab – et teha kindlaks, mis väljendab dokumendis õiguslikku arvamust. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taandega kehtestati üldine konfidentsiaalsuse eeldus institutsioonide õigustalituste poolt õigusaktide ettepanekute kohta koostatud õiguslike arvamuste jaoks, antud juhul täpsemalt põhjustel, mis nõukogu esitas õigustamiseks taotletud õigusliku arvamusega tutvumise keelamise otsust.

38. Selle kinnituseks piisab, kui meenutada lühidalt kõnealuse sätte ajalugu. Juba kohtujurist F. G. Jacobs on soovitanud, et menetluse pooled ei saa tugineda Euroopa Kohtus nõukogu õigustalituse arvamusele ilma viimase sõnaselge loata, sest selle avalikustamine „kahjustaks ilmselgelt üldsuse huve, milleks on saada sõltumatu õiguslik arvamus”.³¹ Nagu ma juba meenutasin, kehtestas ühenduse kohus ise vähem kui kolm

aastat hiljem konfidentsiaalsuse erandi institutsioonide õigustalituste õigusaktide ettepanekuid käsitlevate arvamuste kohta põhjusel, et „seda laadi dokumentide avalikustamisega avalikustataks institutsioonisisesed arutelud ja arvamustevahetus vastuvõetava õigusakti õiguspärasuse ja ulatuse teemal, ning et seetõttu [...] võib institutsioonil õigustalitustelt kirjalike arvamuste küsimine tarbetuks muutuda”, – teisisõnu põhjusel, et „nende dokumentide avalikustamine võib tekitada ebakindlust ühenduse aktide õiguspärasuse suhtes ja tuua negatiivseid tagajärgi ühenduse institutsioonide toimivusele”.³³ Hiljem on ta samuti õigustanud seda erandit „üldsuse huviga, mis nõuab, et institutsioonid saaksid oma õigustalitustelt täiesti sõltumatult antud arvamusi”.³⁴ Nagu ma juba meenutasin, tugines seadusandja määruses nr 1049/2001 just sellele kohtulikule lahendusele.

39. Nii kehtestati õiguslike arvamuste avalikustamata jätmise põhimõte, mis hõlmab eelkõige institutsioonide õigustalituste kõiki õiguslikke hinnanguid õigusaktide ettepanekute kohta. Isegi kui mõned liikmesriigid, näiteks Rootsi Kuningriik, on oma siseriiklikus õiguses kehtestanud vastupidise lahenduse, tuleneb see ühenduse seadusandja poliitilisest valikust, kelle veendumuse on kujundanud eespool meenutatud põhjused.

31 – Ettepanek kohtuasjas Hispaania vs. nõukogu (13. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas C-350/92, EKL 2005, lk I-1988, punkt 35).

32 – Ettepanek punkt 26 eespool.

33 – Vt määrus eespool viidatud kohtuasjas Carlsen jt vs. nõukogu, punkt 46.

34 – 23. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-445/00: Austria vs. nõukogu (EKL 2002, lk I-9151, punkt 12); Esimese Astme Kohtu 8. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-44/97: Ghignone jt vs. nõukogu (EKL AT 2000, lk I-A-223 ja II-1023, punkt 48) ja Esimese Astme Kohtu 10. jaanuari 2005. aasta määrus T-357/03: Gollnisch jt vs. parlament (EKL 2005, lk II-1, punkt 34).

40. Õigusnõustamise kohta ette nähtud konfidentsiaalsuse erandiga kaitstud huvi õigustab põhimõtteliselt institutsioonide õigustalituste kõikide õigusaktide ettepanekuid käsitlevate õiguslike arvamuste salastust. Juurdepääs mis tahes sellisele arvamusele võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada institutsiooni võimet saada oma õigustalitustelt ausat, objektiivset, täielikku ja seega institutsioonile õigusakti teksti õiguspärasuse hindamiseks kasulikku arvamust. Sellise arvamuse avalikustamine sunniks õigustalitust arvamuse koostamisel toimima vaoshoitult ja ettevaatlikult, et mitte mõjutada institutsiooni otsustusvõimet. Institutsioonil oleks sellest märgatavalt vähem kasu. Veelgi enam, võib karta, et õiguslike arvamuste avalikustamise võimalust arvestades hakkaks õigustalitus sellest peale peamiselt suuliselt väljenduma, mis kahjustaks läbipaistvust rohkem kui õiguslike arvamuste avalikustamata jätmise põhimõtte kohaldamine. Tuleb meenutada, et parima püüdlisel ülepingutamine võib vahel anda vastupidise tulemuse. Pealegi kui institutsioon otsustab oma õigustalituse negatiivset arvamust mitte järgida, võib sellise arvamuse avalikustamine kahjustada hiljem kohtuliku vaidlustamise korral institutsiooni võimet oma tegu kohtus kaitsta, sest teda esindaks seal tema õigustalitus.

„positiivsete” ja „negatiivsete” arvamuste ning konfidentsiaalseks peetavate „negatiivsete” või „tundlike” arvamuste eristamine oleks kaitstava huvi vastane. Nagu nõukogu õigesti vastu väitis, näitab avalikustamisest keeldumine, et tegemist on negatiivse arvamusega ja sellega kaasneksid kõik juba nimetatud kahjulikud mõjud, mida konfidentsiaalsuse erandiga just tahetakse vältida. Nõustuda ei saa ka Rootsi valitsusega, kes on seisukohal, et tuleb arvesse võtta, mis etapis õigusakti kohta otsuseid tehakse. Ka siin väitis nõukogu õigusega vastu, et õigusakti õiguspärasust võib vaidlustada igal ajal eelotsuse küsimuse või õigusvastasuse väite abil. Sellega seoses võib üksnes kinnitada Esimese Astme Kohtu seisukohta, mille kohaselt „arvestades õigustalituste arvamuste erilist olemust, ei peaks nende dokumentide konfidentsiaalsus põhimõtteliselt aastatega kaduma”. Ta on nimelt lisanud, et „nende avalikustamine võib alati kahjustada ühenduse õiguskorra stabiilsuse ning ühenduse institutsioonide sujuva toimimise üldisi huve, kuivõrd sellist dokumentidega tutvumise õigusest tehtavat erandit õigustavad põhjused ei peaks aja jooksul muutuma [...]”.³⁵ Aja möödumise kaalutlustel ei saa seega põhjendatult vaidlustada, et määrusega nr 1049/2001 kehtestati kõikide õiguslike arvamuste avalikustamata jätmise põhimõtte. See ei tähenda aga, et need kaalutlused ei loe midagi, vaid et – nagu näeme – aja möödumist saab arvesse võtta üksnes ülekaaluka üldise huvi hindamise etapis, mis õigustaks õigusliku arvamuse avalikustamist

41. Vastupidiselt mõlema apellandi väitele ei tule seega eristada õiguslikus arvamuses sisalduvaid õiguslike hinnanguid, mis väärivad määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud kaitset, hinnangutest, mis seda ei vääri. Avalikustamisele kuuluvate

35 – Eespool viidatud määrus Carlsen jt vs. nõukogu, punkt 50.

selle põhimõttelisest konfidentsiaalsusest erandi tegemise teel.

42. Nagu näha, tuleneb kõikide õigusaktide ettepanekuid käsitlevate õiguslike arvamuste konfidentsiaalsuse kaitsmine määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandi aluseks oleva üldise huvi olemusest. Samuti on põhjendatud Esimese Astme Kohtu seisukoht, milles ta pidas vaidlustalust juurdepääsu keelamist õiguspäraseks „nende dokumentide olemust arvestades” ja sellepärast, et „õigustalituse arvamuste sõltumatus [...] võib vajada kaitset”.³⁶

43. Seega, kuigi kahtlemata – nagu Esimese Astme Kohus muide õigesti ütles – on „institutsiooni kohustus hinnata juurdepääsutaotluses nimetatud dokumentide sisu konkreetselt ja individuaalselt [...] põhimõtteline lähenemine, mida tuleb kohaldada kõigi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud erandite suhtes hoolimata sellest, millisesse valdkonda taotletud dokumendid kuuluvad”,³⁷ kohaldatakse seda nõuet õigusnõustamise suhtes ette nähtud konfidentsiaalsuse erandi rakendamisel ja teiste erandite kohaldamisel erineval määral. Nendel viimastel juhtudel sõltub see, kas dokumendi avalikustamine võib kaitstud huve realselt kahjustada, mitte üksnes dokumendi esemest, vaid ka selles sisalduva teabe laadist. Näiteks ei sea dokumendi avalikustamine üksnes seetõttu, et dokument puudutab

kontrollimist või uurimist, automaatselt ohtu kontrolli või uurimise lõpuleviimist ega kahjusta sel viisil kontrolli või uurimise eesmärkide kaitset.³⁸ Samamoodi ei tähenda asjaolu, et dokument sisaldab negatiivset teavet või hinnanguid kolmandas riigis valitseva poliitilise olukorra või inimõiguste kaitse kohta, tingimata seda, et selle avalikustamine kahjustaks liidu rahvusvahelisi suhteid.³⁹

44. Olen igati nõus, et minu analüüs kehtestab õigusnõustamise konfidentsiaalsuse erandi juhtumipõhisele hindamisele olulised piirangud. See aga tuleneb jällegi ainult sellest, et on raske leida kasulikku mõju ja mõistlikku praktilist tähendust täiesti vastuolulises õigussättes.

45. Eespool esitatust tulenevalt ei ole Esimese Astme Kohus õigusnõustamise konfidentsiaalsuse erandi kohaldamisel eiranud taotletavate dokumentide individuaalselt ja konkreetselt hindamise nõuet.

36 – Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 78 ja 79.

37 – Eespool viidatud Esimese Astme Kohtu otsus Technische Glaswerke Ilmenau vs. komisjon, punkt 85; eespool viidatud kohtuotsus API vs. komisjon, punkt 57.

38 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk vs. komisjon, punktid 104–134.

39 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Kuijfer vs. nõukogu.

2. Erand ülekaaluka üldise huvi olemasolul põhinevast erandist

a) Ülekaaluka üldise huvi tuvastamine

46. Õigusnõustamise konfidentsiaalsus ei ole aga täielik. Nimetatud arvamuste kohta määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud avalikustamata jätmise põhimõttest tuleb selle sama sätte kohaselt teha erand „ülekaaluka üldise huvi” tõttu, mis õigustab siiski taotletava dokumendi avalikustamist. Taotletavat dokumenti tuleb konkreetselt uurida ka vajadusest kaaluda õigusnõustamise suhtes dokumentidega tutvumise õigusest tehtava erandiga kaitstud huve ja võimalikke ülekaalukaid üldisi huve.⁴⁰

47. Selles suhtes heidab M. Turco Esimese Astme Kohtule ette, et kohus eksis, leides, et dokumendi avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi peab põhimõtteliselt erinema läbipaistvuse, avalikkuse ja demokraatia põhimõtetest või kodanike otsustusprotsessis osalemisest, mis on määruse nr 1049/2001 aluseks, välja arvatud juhul, kui taotleja tõendab, et konkreetse juhtumi erilistel asjaoludel on samade põhimõtete kohaldamine niivõrd oluline, et see on kaalukam vaidlusaluse dokumendi kaitse vajadusest. Ta heidab Esimese Astme Kohtule samuti ette, et viimane pidas võimalikuks kontrollida, kas nõukogu oli õigesti kaalunud ülekaalukat üldist huvi ja õigusnõustamise kaitse vajadust, kui ta andis korralduse kõnealust õiguslikku arvamust mitte esitada.

48. Esimene eespool meenutatud etteheide tõstatab delikaatse küsimuse määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande tähenduses „ülekaaluka üldise huvi” (mis õigustaks õigusliku arvamuse avalikustamist põhimõtteliselt seda liiki dokumentidele tagatud konfidentsiaalsusest erandi tegemise korras) olemusest. Kas tegemist on üldise huviga tutvuda dokumentidega, mis kaalub konkreetse juhu erilistel asjaoludel üles õigusnõustamise kaitset nõudva üldise huvi, või on siin tegemist erineva ja dokumentidele juurdepääsu üldisest huvist tungivama üldise huviga?

49. Eelistades teist alternatiivi, pani Esimese Astme Kohus taotlejale kohustuse nimetada üldine huvi, mis erineks ja oleks tähtsam läbipaistvuse, avalikkuse, demokraatia ja kodanike otsustusprotsessis osalemise üldisest huvist. See ülesanne on niivõrd heidutav, et ei ole vähimatki tõenäosust, et kunagi võimaldataks tutvuda ühegi dokumendiga põhjusel, et see on nõutav ülekaaluka üldise huvi tõttu.⁴¹ See takerdub ületamatutesse raskustesse teha kindlaks üldised huvid, mis on olulisemad kui läbipaistvusega seonduv „tavaline” üldine huvi.

40 – Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus API vs. komisjon, punkt 54.

41 – Nagu õigusteoorias on õigesti rõhutatud: vt eelkõige Kranenborg, H. R., „Is it time to revise the European regulation on public access to documents?”, *European public law*, kd 12, 2006, nr 2, lk 251, eriti 259, 261 ja 262.

50. Ent määruse nr 1049/2001 teksti ei tule nii mõista. Esimese Astme Kohtu argument, mille kohaselt peab õigusnõustamise põhimõttelisest konfidentsiaalsusest erandi korras dokumendi avalikustamist õigustav ülekaalukas huvi – kuivõrd läbipaistvuse, avalikkuse, demokraatia ja kodanike otsustusprotsessis osalemise põhimõtted on kõnesoleva määruse aluseks – põhimõtteliselt neist üldistest huvidest erineva, ei veena mind. Minu arvates kehtestab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 viimane lause tegelikult asjaomasele institutsioonile kohustuse kaaluda konfidentsiaalsuse erandiga kaitstud üldist huvi ja dokumentidele juurdepääsu üldist huvi, arvestades taotletava dokumendi sisu ja konkreetse juhu erilisi asjaolusid. Teisisõnu on selle sätte *ratio legis* õigusnõustamise konfidentsiaalsuse erandi osas see, et kui õigusnõustamise kaitse aluseks olev üldine huvi kaalub põhimõtteliselt üles dokumentidele juurdepääsu üldise huvi, siis võib juhtuda, et konkreetse juhu asjaolude ja taotletava õigusliku arvamuse sisu analüüsimine võib kallutada huvide tasakaalu vaekaussi teisele poole.

51. Sama tõlgendust pooldas ka kohtujurist L. A. Geelhoed, leides, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigete 2 ja 3 „sõnastusest tuleneb selgesti”, et need sätted „kohustavad institutsioone, kui nad kavatsevad keelata tutvumist teatavate dokumentidega, kaaluma avalikustamata jätmisega kaitstavat konkreetset huvi (näiteks ärihuvide, kohtumenetluse või otsustusprotsessi kaitse) ja asjaomase dokumendi kättesaadavaks tege-

mise üldist huvi”.⁴² Esimese Astme Kohtu praktika pärast vaidlustatud kohtuotsust näib orienteeritud pigem selles suunas. Artikli 4 lõikes 3 ette nähtud erandeid meenutades märkis Esimese Astme Kohus, et need annavad institutsioonidele kaalutusõiguse, „mis lubab neil kaaluda ühelt poolt oma huvi kaitsta oma sisearuatlude saladust ja teiselt poolt kodaniku huvi dokumentidega tutvuda”.⁴³

52. Mulle näib, et see on ainus tõlgendus, mis ülekaalukal üldisel huvil põhinevast konfidentsiaalsuse erandist erandi tegemisel toimib. Seda kinnitavad ülekaaluka üldise huvi näited, mis nõukogu esitas kohtuistungil. Kuigi ta jagab Esimese Astme Kohtu hinnangut, mille kohaselt peavad need huvid erineva määruse nr 1049/2001 aluseks olevatest põhimõtetest, toovad need näited välja, et eristada on raske, kui mitte võimatu. Seega, mis puutub nimetatud võimalusse avalikustada õiguslikke arvamusi, mille suhtes ei esine vastuolusid, siis see on seletatav asjaoluga, et õigusnõustamise kaitse – mis seisneb selles, et institutsioonile jääb võimalus saada ausaid ja sõltumatuid arvamusi, ja õigusakti õiguspärasuse vaidlustamise vältimises – eesmärk ei nõua kõnesolevate arvamuste konfidentsiaalsust, millest tulenevalt on dokumentidega tutvumise üldine huvi taas tähtsam. Sama kehtib juhtude korral, kus õiguslikud arvamused on koostatud avaldamiseks, mille põhjuseks on asjaolu, et avalikustamise eesmärk on just

42 – Ettepanek eespool viidatud kohtuasjas *Sison vs. nõukogu*, punkt 27.

43 – Esimese Astme Kohtu 25. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas T-264/04: *WWF European Policy Programme vs. nõukogu* (EKL 2007, lk II-911, punkt 44).

nimelt vältida igasugust arutelu institutsiooni tegevuse õiguspärasuse üle.

53. Sama kehtib juhul, kui aja möödumise tõttu võib õigusnõustamise põhimõttelist konfidentsiaalsust õigustava üldise huvi kaalutluste tähtsus väheneda nii, et ülekaalukamaks osutub läbipaistvuse üldine huvi, mida asjaomane institutsioon peab arvesse võtma. Nii võib see olla juhul, kui õigusakt, mille kohta taotletav õiguslik arvamus koostati, on kehtetuks tunnistatud.

54. Antud juhul pidi nõukogu seega kaaluma ühenduse õiguskorra stabiilsuse säilitamisega seonduva õigusnõustamise kaitse vajadust ja oma õigustalituse arvamuse sõltumatuse ja läbipaistvuse üldist huvi. Vastupidiselt Esimese Astme Kohtu seisukohale vaidlustatud kohtuotsuses⁴⁴ ei ole asjaomase institutsiooni kohustus saavutada tasakaal aga piiratud sellega, et taotleja tõendab eelnevalt, et konkreetse juhu erilistel asjaoludel on samade põhimõtete kohaldamine niivõrd oluline, et see on kaalukam kõnealuse õigusliku arvamuse kaitse vajadusest. See tähendaks unustada seda, et asjaomasele institutsioonile kehtestatud konkreetse ja individuaalse hindamise kohustuse üks põhitähendus seisnebki üldiste huvide kaalumise kohustuses.⁴⁵ See tähendaks eelkõige, et taotlejale pannakse liiga koormav tõendamiskohustus: kuidas saaks ta tõendada, mis huvi on avalikustada õiguslik arvamus vaatamata selle põhimõtteliselt konfidentsiaalsena

hoidmise huvile, kui ta ei tea selle sisu? Tal saaks enamasti – nagu antud juhul – vaid nimetada ülekaalukat üldist huvi üldiselt. Seda saab hinnata – ja peab hindama – vaid nõukogu kõnealuse dokumendi sisu ja konkreetse juhtumi asjaolude põhjal. Pealegi näib, et ühes käesoleva apellatsioonkaebuse esemeks olevast kohtuotsusest hilisemas otsuses ei soovi Esimese Astme Kohus enam taotlejale sellist tõendamiskohustust panna. Kohus nimelt otsustas, et kui juurdepääsu taotleja ei tugine ühelegi nendest põhimõtetest erinevale üldisele huvile, siis „ei tähenda see siiski automaatselt, et esinevaid huvisid ei olegi vaja kaaluda”, kuivõrd „nendele samadele põhimõtetele tuginemine võib juhtumi eriomaseid asjaolusid arvestades osutada kaugelt kaalukamaks, kui seda on vajadus kaitsta vaidlusaluseid dokumente”.⁴⁶

55. Leides, et dokumendi avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi peab põhimõtteliselt erinema määruse nr 1049/2001 aluseks olevatest läbipaistvuse, avalikkuse, demokraatia või kodanike otsustusprotsessis osalemise põhimõtetest, välja arvatud juhul, kui taotleja tõendab, et konkreetse juhtumi erilistel asjaoludel on samade põhimõtete kohaldamine niivõrd oluline, et see on kaalukam vaidlusaluse dokumendi kaitse vajadusest, – tõlgendas Esimese Astme Kohus seega määruse nr 1049/2001 artikli 4

44 – Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 83.

45 – Vt eespool viidatud kohtuotsus API vs. komisjon, punkt 54.

46 – *Ibidem*, punkt 97.

lõike 2 viimast lauset ebatäpselt ja pani toime õigusnormi rikkumise.

sõltub ikkagi alati hindamisest, mille Esimese Astme Kohus peab igas kohtuasjas läbi viima. Kuivõrd antud juhul – nagu ma märkisin – tõlgendas Esimese Astme Kohus õigusnõustamise konfidentsiaalsusest erandi tegemist õigustava ülekaaluka üldise huvi mõistet ekslikult, ei ole vajalik ega ka võimalik otsustada sellega seoses M. Turco esitatud väite põhjendatuse üle.

b) Üldiste huvide kaalumise kontrollimine

III. Otsus kohtuasja põhiküsimuses

56. M. Turco, keda toetab Madalmaade valitsus, heidab Esimese Astme Kohtule veel ette, et viimane ei rahuldanud tema taotlust menetlust korraldavate meetmete rakendamiseks seoses nõudega, et nõukogu edastaks kõnealuse õigusliku arvamuse Esimese Astme Kohtule. Seda tehes jättis Esimese Astme Kohus kasutamata võimaluse kontrollida, kas nõukogu oli olemasolevaid üldisi huve õigesti hinnanud. Esimese Astme Kohtu ülesanne on kontrollida üldiste huvide kaalumist, mida nõuab asjaomase institutsiooni poolt õigusnõustamise konfidentsiaalsusest erandi tegemine, jättes institutsioonile suure kaalutusõiguse. Tõhus kohtulik kontroll eeldab tavaliselt, et Esimese Astme Kohus tutvub kõnealuse õigusliku arvamuse sisuga, tagades seejuures konfidentsiaalsuse hageja suhtes, nagu seda võimaldab tema kodukorra artikli 67 lõige 3. Pealegi käsib Esimese Astme Kohus üldiselt asjaomasel institutsioonil esitada kõnealune õiguslik arvamus.⁴⁷ Sellise menetlust korraldava meetme kasu

57. Vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 61 võib Euroopa Kohus juhul, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, teha ise asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium seda lubab. Nii on see antud juhul. Vaidlustatud otsuse põhjendustest tuleneb, et nõukogu keeldus kõnealust õiguslikku arvamust avalikustamast M. Turco nimetatud ülekaaluka üldise huvi nimel, sest kohus leidis, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 viimases lauses osutatud ülekaaluka üldise huvina ei saa käsitada otsustusprotsessi läbipaistvuse ja avatuse üldist huvi. Sellest õiguslikult väärast analüüsist lähtuvalt ei hinnanud nõukogu, kas üldine huvi läbipaistvuse vastu võib antud juhul üles kaaluda vajaduse kaitse järgi, mis õigustab põhimõtteliselt õigusnõustamise konfidentsiaalsust, ja seega õigustada taotletava õigusliku arvamuse avalikustamist. Seega on põhjendatud M. Turco esimeses kohtuastmes esitatud väide, et nõukogu ei kontrollinud tema nimetatud ülekaaluka üldise huvi olemasolu. Nendel põhjustel tuleb vaidlusalune avalikustamisest keeldumise otsus tühistada.

⁴⁷ – Vt eespool viidatud kohtuotsus *Mattila vs. nõukogu* ja komisjon, punkt 18; *Kuijer vs. nõukogu*, punkt 21; *Franchet ja Byk vs. komisjon*, punkt 36.

IV. Ettepanek

58. Esitatud põhjendustest lähtudes soovitan Euroopa Kohtul:

- tühistada Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 23. novembri 2004. aasta otsus T-84/03: *Turco vs. nõukogu*, kuna sellega rikuti ühenduse õigust, mis seisneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 2 viimase lause vääralt tõlgendamises ja kohaldamises;

- tühistada nõukogu 19. detsembri 2002. aasta otsus, millega keelati M. Turcol tutvuda õigustalituse arvamusega direktiivi ettepaneku kohta, milles nähti ette miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks liikmesriikides.